

Débat autour du livre

« Rapport sur l'état de l'Union européenne » de Jean-Paul Fitoussi (dir.)

Jean-Paul Fitoussi () a publié en janvier 1999 le premier « Rapport sur l'état de l'Union européenne ». Exercice de réflexion et d'analyse destiné à être renouvelé et à suivre, dans le projet des auteurs, année après année, les développements économiques et sociaux de l'Union européenne, l'ouvrage propose au lecteur une lecture très politique des liens entre monnaie unique et emploi, et en récuse la dimension prescrite. Lors d'un débat organisé à la DARES le 9 juillet dernier, Jean-Claude Barbier (**) et Michel Didier (***) ont accepté de réagir aux propos de Jean-Paul Fitoussi, esquissant quatre « modèles » alternatifs de développement économique, ouverts à l'Europe après l'Euro.*

De l'euro à l'Europe : une économie en devenir ⁽¹⁾ par Jean-Paul Fitoussi

C'est de l'Europe que je voudrais parler devant vous. C'est aujourd'hui que se conçoit le dessin des politiques économiques et donc de l'environnement des entreprises pour les années à venir, c'est-à-dire pour l'après Euro. Cette constatation d'évidence ne paraît cependant susciter aucune interrogation, aucun débat. Comme si l'Euro ne changeait rien à la conception des politiques économiques. Pourquoi donc a-t-on fait la monnaie unique ? Et comment l'Europe compte-t-elle la mettre au service de la croissance et de l'emploi ?

Je voudrais montrer ici que la mise en œuvre de la monnaie européenne ne détermine pas de façon univoque la conduite des politiques économiques en Europe, que les figures de l'avenir sont multiples. Pour mieux appréhender les conséquences économiques et sociales de l'Euro, je vais tenter de décrire quels pourraient être les chemins du futur. Le propos sera analytique, c'est-à-dire stylisé. Les modèles « socio-politiques » que je distinguerais sont des modèles relativement purs. Il est donc probable que la réalité ne se conforme à aucun d'entre eux, mais procède d'une combinaison complexe de leurs éléments, même si l'un d'eux dominera la conception de l'action politique.

Lorsque l'on évalue avec un peu de distance la stratégie européenne des années quatre-vingt-dix, on ne peut qu'être frappé par son caractère paradoxal, sa contradiction interne par rapport aux objectifs qu'elle était censée poursuivre. Quels étaient-ils ? La modernisation et la compétitivité pour une meilleure adaptation à la mondialisation. Cela implique, au moins, deux choses, si l'on veut que ces objectifs soient vraiment

atteints. D'une part, que la gestion des taux de change soit telle qu'elle n'impose pas un handicap de compétitivité aux entreprises. D'autre part, que l'incitation au travail et à l'investissement soit accentuée, afin que l'offre productive se développe et permette la modernisation. En peu de mots, cela signifie qu'il fallait que le taux de change soit suffisamment bas, pour que les entreprises n'aient pas à en souffrir et qu'il importait de réduire les prélèvements obligatoires. Or c'est exactement l'inverse qui fut fait. Drôle d'adaptation à la mondialisation que celle qui conduit à surévaluer le cours des monnaies et à augmenter les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire qui revient à la fois à réduire la compétitivité et à pénaliser les coûts et les revenus d'activité.

Les modèles du futur

Si l'on fait silence sur les politiques que l'on mettra en œuvre pour tenir les promesses de la monnaie unique, c'est que les règles de conduite, d'ores et déjà adoptées pour l'après Euro, interdisent, de fait, d'utiliser les instruments de la politique économique pour combattre le chômage. Elles sont fondées sur les postulats suivants :

- le chômage n'est pas un problème macro-économique, mais structurel et/ou social ; il ne peut donc être combattu par une politique d'expansion, mais selon l'inspiration doctrinale des gouvernements, par une politique structurelle de transition vers une économie de marché de plus en plus libre, ou par une politique de partage du travail, les deux stratégies pouvant et devant être combinées ;
- l'inflation, par contre, est un problème purement macro-économique. Mais il suffit pour s'en débarrasser, sans coût pour l'économie, de conduire une

1. Adapté du chapitre 1 du *Rapport sur l'état de l'union européenne*, Jean-Paul Fitoussi (dir.) Fayard/Presses de Sc Po, janvier 1999.

(*) Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

(**) Maître de recherches au Centre d'Études de l'Emploi, et professeur associé à l'université de Paris-VII.

(***) Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers.

politique crédible de stabilité des prix, quitte à imposer à l'activité des taux d'intérêt exorbitants. Cela implique au minimum que l'État soit délivré de la tentation de financer monétairement les dépenses publiques et donc que la recherche de l'équilibre budgétaire devienne prioritaire.

Un tel programme ne peut être mis en œuvre que si, d'une façon ou d'une autre, l'économie sort du champ du politique. Déjà, des responsables allemands affirment que la politique monétaire est une affaire technique et non politique. Ils sont rejoints, en cela, par Tony Blair, pour qui « *il n'existe pas de gestion économique de droite ou de gauche, mais une bonne ou une mauvaise gestion* ». En d'autres termes, les gouvernements doivent être débarrassés de la responsabilité de la politique macro-économique. Et, de fait, le Système européen de Banques centrales constituera très probablement l'autorité monétaire la plus indépendante du monde et le pacte de stabilité, l'une des limitations les plus contraignantes au pouvoir des gouvernements de financer leurs dépenses par l'emprunt.

Ces règles, selon qu'on les considère comme exhaustives ou non, comme manipulables ou non, peuvent s'appliquer à quatre modèles alternatifs différents de développement économique en Europe.

Le modèle de la séparation

Dans ce premier modèle, l'économie est considérée comme étant disjointe de la société, et comme les politiques sociales restent de compétence nationale, la société est à son tour disjointe de l'Europe. Une double séparation est ainsi accomplie : l'économie serait « hors société », et la société « hors l'Europe ».

Le Sommet européen de Luxembourg sur l'emploi fournit une illustration concrète de cette vision du monde : il y aurait un sommet économique et financier et un sommet sur l'emploi. Ce qui revient à dire que l'emploi serait un problème de société, alors que la finance et l'activité économique constitueraient des problèmes techniques, gérés indépendamment de la société.

Or la macro-économie ne s'est vraiment constituée en tant que discipline autonome, qu'au moment où l'on a construit un cadre général, permettant de traiter de façon simultanée les problèmes d'emploi, d'inflation et de monnaie. Ce n'est pas un hasard si le texte fondateur de la macro-économie, le livre que Keynes publia en 1936, a pour titre *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Il se trouve que ce titre définit le programme de recherche de la macro-économie moderne, y compris de celui des théoriciens des anticipations rationnelles, c'est-à-dire de théoriciens libéraux non ou antikeynesiens.

La nouveauté à Luxembourg n'est pas tant qu'après deux décennies d'aggravation du chômage, on songe enfin à organiser un sommet sur l'emploi, mais que c'est probablement la première fois que l'on aborde la

question de l'emploi comme étant, d'emblée, distincte de la politique macro-économique, c'est-à-dire des questions monétaires et budgétaires. L'emploi relèverait ainsi d'une autre discipline, que l'on pourrait qualifier « d'ingénierie sociale », et qui n'aurait que peu à voir avec les questions de croissance et d'activité économique.

Il existe, il est vrai, une façon de réconcilier cette étrange conception avec la logique économique. Il suffit d'affirmer que le chômage n'est plus aujourd'hui, comme il le fut par le passé, conséquence d'un dysfonctionnement de l'économie, mais conséquence d'un problème d'inadaptation d'une partie de la population. En d'autres termes, on va déclarer qu'une partie de la population est inemployable (l'inemployabilité est redevenue un terme très à la mode), et qu'elle ne peut donc être considérée comme une ressource. Si une telle fiction était admise, on pourrait alors soutenir que le pays est en situation de plein-emploi, toutes les personnes *employables* étant au travail. Le chômage n'est plus dans cette construction un déséquilibre économique, mais une maladie sociale, que la solidarité nationale oblige à traiter par des thérapies sociales. Un exemple de ce type de conception est fourni par « le modèle hollandais », qui admet de considérer comme handicapés 10 % de la population active. Mais, d'une façon ou d'une autre, cette logique est déjà à l'œuvre dans les principaux pays européens, comme en témoigne le bas niveau de leur taux d'emploi. À une autre époque, on aurait caractérisé de telles situations de chômage déguisé.

Le modèle libéral pris au mot

Le modèle de la séparation, dominant aujourd'hui, est pourtant instable. Même s'il s'accommode de l'exclusion, il reste un modèle solidaire et donc coûteux en termes de prélèvements obligatoires. Pourra-t-il traverser sans dommage l'épreuve de la compétitivité ? C'est pourquoi le programme européen pourrait trouver une autre légitimation, plus positive, et qui paraît à terme la plus probable : le choix d'un modèle libéral de société. L'effondrement du mur de Berlin a institué le modèle américain en référence universelle. Les États-Unis ne montrent-ils pas l'exemple des performances que peut accomplir une économie libérale ? Ce que montre pourtant l'exemple des États-Unis, c'est surtout que la société américaine ne tolère pas le chômage. Qu'en complète opposition avec l'Europe, les gouvernements américains utilisent massivement tous les instruments de la politique économique (budgétaire, monétaire et de change), chaque fois que l'essoufflement de la croissance fait remonter le chômage. Les gouvernements américains n'ont jamais renoncé à leur responsabilité en matière de régulation macro-économique. Or, c'est cette renonciation qu'entérinent les règles de conduite de la politique économique dans l'espace de la monnaie unique.

Il faut donc se rendre à l'évidence : l'Europe à venir, si elle devait s'en tenir à ces règles, n'offre pas vraiment de clefs pour résoudre le problème du chômage, pas vraiment d'avenir pour l'emploi. Si les politiques monétaires continuent d'être conduites de main de fer, contraignant les gouvernements à persévérer dans l'ajustement budgétaire, la seule issue serait celle « du tout structurel », ce qui d'ailleurs constitue la doctrine dominante aujourd'hui. Car les gouvernements européens « locaux », si l'on peut dire, ne manqueront pas d'imagination pour tenter par la réforme structurelle, de panser les maux de la société. L'interventionnisme structurel se substituera alors à l'interventionnisme macro-économique, mais avec quel résultat ?

Certes, pourrait-on dire, dans l'espace de la monnaie unique, les politiques structurelles nationales ont une efficacité redoutable. C'est que l'élasticité de la demande globale européenne, par rapport aux prix, sera forcément plus élevée qu'elle ne l'était dans un contexte de pluralité des monnaies. Les consommateurs européens pourront plus facilement comparer les prix, et les entreprises les coûts. Les stratégies nationales de compétitivité pourraient alors s'avérer des plus payantes. La désinflation compétitive, la concurrence fiscale et sociale et donc, à terme, la baisse des dépenses publiques et sociales, représentent des alternatives beaucoup plus crédibles que par le passé à des politiques d'expansion. Elles sont, de fait, des substituts aux stratégies de dévaluation compétitive. Mais comme toute stratégie non coopérative, elles ont pour effet d'exporter le chômage, non de le réduire. Si elles étaient conduites simultanément par chacun des pays européens, elles aggraveraient le déséquilibre qu'elles sont censées combattre, car elles auraient un effet déflationniste marqué sur les prix et sur la production.

À ce stade du raisonnement, on perçoit le côté paradoxal de la construction européenne. À la question quelles politiques « nationales » seront favorisées par les règles du jeu qui accompagnent la mise en place de la monnaie unique, force est de répondre, si on devait en rester là, les politiques non coopératives. Si on devait en rester là, c'est-à-dire si l'on n'établissait pas d'autres règles du jeu ayant pour effet d'empêcher une concurrence fiscale et sociale par le bas. Mais admettons qu'un code de bonne conduite fiscale et sociale soit adopté, ayant le même caractère contraignant que le pacte de stabilité. Que restera-t-il alors comme marge de manœuvre aux gouvernements ? Vouloir empêcher les politiques non coopératives revient alors à empêcher la politique tout court. Ne point les empêcher revient à accepter toutes les conséquences d'une concurrence fiscale et sociale par le bas. Après une difficile période d'ajustement due à la nature non coopérative de ces stratégies, l'emploi pourrait même s'en trouver accru, mais dans le contexte d'une aggravation considérable des inégalités.

Le modèle du « retour de la souveraineté nationale »

Le troisième modèle est celui où les gouvernements nationaux mettent à profit les marges de manœuvre supplémentaires créées par l'Euro. La monnaie unique contient en effet, en germe, le retour du politique, son relatif affranchissement par rapport à une tutelle des marchés financiers devenue trop exigeante.

En quoi la monnaie unique constitue-t-elle un instrument libérateur ? C'est que, de fait, son existence modifie les rapports de force entre les marchés financiers et le pouvoir politique. Elle affaiblit considérablement pour chaque gouvernement européen la tutelle de ces marchés. La raison en est évidente. Dans le cadre du SME, les pays participant à l'accord de change s'engageaient à maintenir relativement fixe la parité intraeuropéenne de leur monnaie. Cet engagement offrait en permanence une occasion de spéculation aux marchés. D'où la nécessité dans laquelle se trouvait chaque gouvernement de convaincre en permanence les marchés de la sincérité de ses engagements. C'est ainsi que se construit la tutelle des marchés financiers.

La monnaie unique libère les pays européens de cette tutelle. Mais ne pourrait-on pas alors soutenir que la tutelle des marchés qui s'exerçait par la voie des parités intra-européennes, ne fera que changer de point d'application ? C'est eux qui détermineront la parité Euro-dollar et qui, en la faisant varier, continueront de contraindre les gouvernements aux mêmes inflexions de leur politique monétaire et salariale. Ce serait oublier le changement d'échelle associé à la création de la monnaie unique. Elle sera la monnaie d'un grand « pays », faiblement ouvert sur l'extérieur, et donc moins vulnérable aux variations de son taux de change. Les conditions objectives du « *benign neglect* » relativement aux parités monétaires sont ainsi réunies.

Pour toutes ces raisons, l'Euro signifie que les gouvernements auront, bien davantage que par le passé, la maîtrise du destin de nos sociétés. Or, dans le passage à l'Euro, certains ne voient que la perte d'autonomie de la politique de change. Mais comment ne pas voir, à la lumière de la crise financière mondiale, que les pays européens ont été, de fait, protégés par l'Euro ? Autrement des spéculations contre les monnaies européennes, réputées à tort ou à raison comme étant les plus fragiles, auraient condamné nombre de pays à augmenter leur taux d'intérêt, comme l'ont fait certains pays européens de la périphérie, et même le Canada.

Le paradoxe est que le retour du politique, que permet la monnaie unique, est empêché par les règles que les gouvernements européens ont adoptées, le pacte de stabilité notamment, qui leur interdisent *de facto* d'utiliser, au moins pour un temps, leur pouvoir retrouvé. Comme s'ils avaient pris peur à l'avance d'être confrontés à leur propre liberté. Et elle est grande. Le taux d'intérêt à court terme redevient désormais une variable politique, plutôt qu'une donnée imposée par

les marchés. Les contraintes extérieures « nationales » disparaissent, alors que la contrainte extérieure européenne est bien légère, en raison de la faible ouverture de l'économie européenne. La politique budgétaire nationale retrouve dans ces conditions une efficacité maximale, dans la mesure où ses effets ne sont pas dissipés par une augmentation du taux d'intérêt national.

Mais, dira-t-on, les concepteurs du pacte de stabilité ont précisément voulu mettre sous contrainte la politique budgétaire, pour éviter que les gouvernements européens n'aient à subir les conséquences de l'incurie de l'un d'entre eux. Le danger que le pacte veut conjurer est que le laxisme budgétaire d'un pays ne conduise à une élévation du taux d'intérêt de l'ensemble de la zone Euro. Or ce danger serait d'autant plus réel que les politiques budgétaires nationales ont une efficacité maximale. La tentation est, dès lors, grande pour un gouvernement d'en faire usage à la moindre difficulté.

Il existe même un danger plus important encore : les frasques budgétaires d'un pays peuvent s'avérer de conséquences si graves pour sa solvabilité, que la BCE se trouverait d'une façon ou d'une autre contrainte d'intervenir en monétisant sa dette. La politique monétaire de l'union, forcée de s'infléchir dans le sens du laxisme, perdrait alors toute crédibilité. Les rudes sacrifices qu'il aura fallu consentir, pour faire rendre grâce à l'inflation, n'auraient alors servi à rien.

Ce raisonnement généralement invoqué en défense du pacte de stabilité est partiel, et donc partial. Car on peut tout aussi bien montrer que chaque gouvernement européen a intérêt à ce que les autres conduisent une politique budgétaire expansionniste, c'est-à-dire exactement le contraire. Il est utile d'en développer les raisons. D'une part, les conséquences d'une politique budgétaire expansionniste sur le taux d'intérêt de l'Euro ne peuvent être que mineures, pour ne pas dire marginales. Une augmentation *ex ante* du déficit budgétaire d'un pays européen d'un point de Pib ne représente qu'une augmentation de 1 ou 2 dixième de point du déficit budgétaire européen. On concevrait mal qu'une variation aussi mineure, presque indiscernable statistiquement, ait une influence significative sur le taux d'intérêt.

D'autre part, lorsque l'on prend en compte les effets induits, « le laxisme budgétaire » d'un pays ne peut être que favorable aux autres. Les autres pays en bénéficieraient en raison de l'augmentation de la demande qui leur est adressée par le premier pays. En conséquence de l'augmentation de l'activité (et donc des recettes publiques) qui en résulte, le déficit budgétaire des autres pays diminue.

Dans le cadre de la monnaie unique, l'augmentation du déficit budgétaire en un pays suscite spontanément la réduction du déficit budgétaire de tous les autres. Compte tenu de cet effet de « rétroaction », il se peut que le déficit budgétaire européen ne soit jamais significativement affecté par la politique budgétaire isolée d'un seul pays.

Quant au danger d'insolvabilité, il est pour le moins surévalué. Un pays qui se lancerait dans une politique aventureuse aurait d'abord à en subir seul les conséquences. Les opérateurs sur les marchés financiers seraient peu incités à détenir sa dette, ce qui signifie concrètement que son taux d'intérêt augmenterait relativement à celui des autres pays européens. Il se peut même que, les opérateurs souhaitant détenir des titres plus sûrs, le taux d'intérêt baisse pour les autres pays européens.

Avec la monnaie unique, les pays européens ont ainsi inventé le moyen d'accroître séparément, mais surtout ensemble, leur souveraineté. Ils peuvent décider de ne point s'en servir, mais ils ne pourront plus justifier cette abstention par l'existence d'une contrainte économique. Elle sera au contraire une décision souveraine, celle du choix d'un autre modèle de société. Les pays européens devront donc l'assumer politiquement.

Le modèle fédéraliste

La création de la monnaie unique n'est pas, on vient de le voir, un obstacle à la souveraineté nationale ; elle accroît au contraire la liberté de son exercice. Cette affirmation peut sembler apparemment paradoxale, mais, de fait, il n'en est rien. Si les pays européens retrouvent une plus grande maîtrise de leur destin, c'est que la perte de souveraineté résultant du « fédéralisme monétaire » est plus que compensée par le gain résultant de l'affaiblissement de la tutelle des marchés. Le fonctionnement des marchés dans un système de change fixe, mais décentralisé, fut beaucoup plus attentatoire à la souveraineté nationale que ne pourra l'être la Banque Centrale Européenne. On pourrait y voir une ruse de l'histoire : la renoncement explicite à une part de souveraineté – l'abandon d'une liberté formelle – délivre d'un renoncement implicite à une liberté substantielle.

La marche obligée vers le fédéralisme, que certains dénoncent en raison de son caractère subreptice, n'a donc rien d'inéluctable. Elle n'est pas inscrite dans une espèce de transcendance de la construction européenne, relativement à la volonté des nations. Elle doit, elle aussi, faire l'objet d'un choix délibéré, fondamentalement politique. Ce choix doit être débattu au regard des avantages que l'on accorde au fédéralisme.

Car il n'est que deux solutions au problème de la politique économique en Europe : soit les pays disposent d'une grande liberté dans la conduite de leur politique budgétaire ; soit le budget européen devient suffisamment important pour permettre l'exercice d'une véritable politique fédérale. La première voie semble bloquée par l'existence même du pacte de stabilité ; reste donc à imaginer le type d'action qui permettrait aux pays européens d'emprunter à terme la seconde.

La monnaie unique offre aujourd'hui de grandes opportunités, pour peu que les gouvernements d'Europe, retrouvant une rationalité collective,

décident de revenir à leur responsabilité en matière de régulation globale. Jamais, en effet, depuis la seconde guerre mondiale, les conditions n'ont été aussi idéales pour des politiques résolument expansionnistes : bonne profitabilité des entreprises, absence durable de tensions inflationnistes, excédents extérieurs records, très grande modération salariale (c'est un euphémisme), forte compétitivité, chômage de masse et capacités excédentaires de production. Si de telles conditions n'étaient pas mises à profit aujourd'hui, il faudra bien en conclure que l'Europe, de fait et malgré les discours, se désintéresse du chômage.

Mais quels sont les facteurs objectifs qui s'opposent à ce que les pays européens se donnent les moyens de lutter ensemble contre le chômage ? La réponse est que l'Europe manque d'un espace politique. Sa construction obéit à une logique de règles, ce qui réduit l'intervention discrétionnaire des gouvernements à la portion congrue. Il manque donc un étage à la construction européenne, car il est impossible de prévoir des règles qui s'appliquent en toutes circonstances. D'ailleurs, rien n'est prévu pour les situations d'insuffisance caractérisée de la demande globale. Cet étage manquant est celui de l'invention d'une nouvelle forme de fédéralisme – il faut bien appeler un chat un chat – qui permette que soient mises en œuvre des politiques de stabilisation.

Autrement, l'Europe serait une curieuse construction dans l'ordre du politique. L'exercice des souverainetés nationales est empêché, non pas par des contraintes économiques, mais par des règles politiques décidées de concert ; mais c'est au nom de la souveraineté nationale que l'on empêche une souveraineté fédérale d'émerger. Pour l'instant, apparemment, on assiste à un affaiblissement de toutes les formes de souveraineté. La construction politique est donc fondamentalement instable et il faudra bien y remédier, d'abord par « la coordination » discrétionnaire des politiques économiques, ensuite, l'habitude étant prise, par la construction d'un échelon politique fédéral.

*
* *

Des quatre voies possibles, laquelle sera empruntée ?

Les deux premiers modèles ont pour l'instant la plus grande probabilité. Ils sont déjà à l'œuvre et l'idéologie du monde est libérale. Les deux autres qui supposent l'usage d'une souveraineté, qu'elle soit nationale ou fédérale, constituent, pour l'instant, des utopies. Nous vivons des temps de grande méfiance à l'encontre de la démocratie, comme en témoigne la multiplication des institutions « a-démocratiques ». Les gouvernements, persuadés eux-mêmes de leur peu d'emprise sur les choses, ont tendance, de plus en plus, à confier à des institutions indépendantes, donc « irresponsables » politiquement, des pans entiers de souveraineté.

Cette évolution semble pour l'instant irrésistible. Mais il n'est pas dans l'ordre des choses que la nature des liens entre les membres d'un groupe humain – une région, une nation, un continent – transcende la volonté de ce groupe, et soit imposée à partir d'un « en dehors » abstrait sur lequel personne n'a d'emprise. Les lois de l'économie sont relatives, et la démocratie ne saurait s'accommoder trop longtemps de l'impuissance du politique.

Interventions des discutants

Jean-Claude Barbier et Michel Didier

Les deux discutants de cette présentation ont été Jean-Claude Barbier, Maître de recherches au Centre d'Études de l'Emploi et Professeur à l'Université de Paris VII, et Michel Didier, Professeur au Conservatoire National d'Arts et Métiers.

Jean-Claude Barbier

Il convient de saluer l'importance du travail dirigé par Jean Paul FITOUSSI dans le contexte actuel de développement des politiques européennes ; cet ouvrage vient nourrir le débat sur un thème qui constitue un enjeu social considérable.

Dans les matières européennes, il paraît particulièrement opportun, comme le font les auteurs, de récuser le point de vue déterministe : on verra dans ce trait l'écho roboratif d'une vieille querelle fondamentale lancée par Erasme contre Luther dans son *De libero arbitrio*, au XVI^e siècle. Ces matières sont, peut être plus que d'autres, redevables de l'exercice d'une responsabilité individuelle complète de la part des chercheurs : la discussion exige un point de vue critique authentique, laissant de côté ce que J.-P. FITOUSSI qualifie à juste titre de « consensus mou ». Enfin, pour atteindre à des analyses pertinentes, on ne peut faire comme si le sujet (l'état de l'Union européenne) n'emportait avec lui des choix normatifs : l'auteur est explicite à ce sujet, nous indiquant qu'il s'agit d'œuvrer à l'augmentation des solidarités, en enrichissant par la solidarité européenne les solidarités nationales.

C'est dans ce triple cadre que l'on peut interroger J.-P. FITOUSSI et ses co-auteurs. Deux types de questions viennent à l'esprit : celles qui ont trait aux fondements du raisonnement présenté, d'une part ; celles qui débouchent sur des attentes de réponses supplémentaires, d'autre part.

Les fondements de l'analyse

L'on s'accordera vite avec les auteurs sur le fait que le projet de l'Union européenne est éminemment politique. Or l'ouvrage constate clairement « le manque d'un espace politique » ; on peut rattacher à ce constat l'observation des résultats des dernières élections européennes, qui traduit l'indifférence – apparente – des citoyens. Indifférence apparente parce qu'au même moment, ils exigent de plus en plus d'*accountability* de

la part de leurs représentants, comme l'ont abondamment montré leurs réactions lors de la crise de la Commission qui a amené au départ prématuré de l'équipe Santer. Le manque d'espace politique est aussi patent quand on analyse la façon dont, après la publication de l'ouvrage de J.-P. FITOUSSI, la négociation de l'Agenda 2000 a été bouclée, en pleine absence de coopération (chaque État membre cherchant son « juste retour »).

En conséquence, si le projet européen est amené à prendre un essor accru et durable, il lui faut des acteurs sociaux d'une autre trempe que ceux d'aujourd'hui, et, bien sûr, pas seulement des États et des gouvernements (des syndicats, des réseaux d'associations, des communautés de chercheurs, des partis, etc.). On aimerait que les auteurs de l'OFCE se penchent aussi sur cette question quand ils envisagent des « modèles » de l'avenir et, en particulier, les modèles du « retour à la souveraineté nationale » et « fédéraliste » ; on le souhaiterait d'autant plus que la recherche des acteurs implique la prise en compte des cohérences nationales de systèmes qu'il s'agit de fédérer, au plein sens du terme.

Le second élément fondamental du raisonnement tient à la présentation des quatre « modèles ». Quitte à jouer les avocats du diable, on s'étonnera qu'il ne soit pas question d'un cinquième modèle, qui verrait l'échec du projet de l'Euro et le retour en arrière radical de la démarche engagée. Implicitement, les auteurs pensent que ce modèle n'a pas de pertinence, mais il ne manque pas d'économistes qui en prédisent la venue, en s'appuyant sur des arguments techniques élaborés, même s'ils sont aujourd'hui minoritaires. Pour le lecteur extérieur à l'analyse économique, ces justifications demandent plus ample réfutation : il en est ainsi, par exemple, des théories des zones monétaires non optimales.

Les « chances » des modèles de la souveraineté nationale et du fédéralisme

La seconde série de questions qu'évoque l'ouvrage présenté concerne les conditions de possibilité d'un passage de « modèles » à des scénarios plus opératoires.

J'évoquerai d'abord la question particulière des politiques de l'emploi. Il me paraît extrêmement juste de caractériser la situation actuelle comme celle d'une « séparation » des politiques macro-économiques, face au type particulier de « politiques de l'emploi » que, depuis Luxembourg et Amsterdam, la « stratégie européenne de l'emploi » s'est mise en demeure de coordonner. Ces dernières, nationales, demeurent fort contrastées et sont articulées à des régimes d'activité et d'emploi profondément différents dans les États membres. L'absence d'une politique macro-économique européenne qui prenne en charge la question autrefois connue sous la rubrique de « plein emploi » est, à cet égard, fort préoccupante. Même s'il est

probablement vain de penser le plein emploi dans les termes du fordisme, le problème pragmatique reste entier et on attendrait des auteurs de l'ouvrage plus de lumière en ce domaine qu'ils ne font qu'aborder de façon générale. Il me semble qu'en la matière, les jeux ne sont pas faits et qu'il entre dans la responsabilité des chercheurs et des acteurs sociaux pertinents de nourrir le stock des hypothèses concrètes de politiques alternatives.

Enfin, l'analyse du modèle de la souveraineté nationale pose un problème pour un lecteur non familier de l'économie ; il y a paradoxe à dire que, collectivement, les États membres de l'Union auraient intérêt à des politiques économiques plus expansives, alors que les faits nous montrent qu'ils se maintiennent plutôt frileusement dans le champ de politiques restrictives. Est-ce aveuglement cognitif ? Est-ce le fait d'une idéologie qui gouverne la conception des politiques ? S'agit-il d'une affaire plus prosaïque d'intérêts divergents des groupes sociaux et de rapports de force ? Cette question me semble devoir être approfondie, dans la mesure où ces groupes sociaux aux intérêts différents, voire opposés, ne sont probablement pas ceux qui étaient à l'œuvre dans la période des compromis keynésiano-fordistes.

Voilà esquissées quelques questions qui, pourquoi pas, pourraient faire l'objet d'apports nouveaux dans les futures livraisons du rapport sur l'Union européenne, dont on attend avec impatience la sortie.

Michel Didier

L'initiative prise par Jean-Paul FITOUSSI et l'équipe de l'OFCE doit être saluée, étant un pari difficile mais utile. Il faut donc s'en réjouir et souhaiter que ce rapport suscite le maximum de débats et d'analyses. Mes commentaires porteront principalement sur les parties concernant le marché du travail et les problèmes d'harmonisation européenne.

L'une des questions qui traverse l'ensemble du rapport est la question de la liberté de manœuvre des politiques nationales, dans une Europe désormais unifiée sur le plan monétaire. C'est autour de cette question que sont esquissés les quatre modèles de l'Europe future : modèles de « séparation » (du social et du monétaire), du « libéralisme pris au mot » (présenté comme un repoussoir), et du « retour au politique » (deux variantes différenciées selon que l'autonomie retrouvée porterait plutôt sur l'action budgétaire ou sur le marché du travail).

On peut être d'accord avec le diagnostic général résumé page 114 : « *Alors que la mobilité libérée des marchandises et des capitaux a réduit la capacité d'intervention publique sur les marchés correspondants, les politiques nationales peuvent encore agir sur les marchés du travail, qui restent prioritairement inscrits dans les territoires nationaux* ». Le problème étant ainsi posé, on comprend moins bien l'insistance des auteurs à revenir longuement sur les politiques

budgétaires et monétaires passées. Que la politique monétaire, piégée par le taux de change, ait pesé dans les années quatre-vingt-dix sur la croissance, c'est une évidence, d'autant plus que le déficit public avait atteint des niveaux insoutenables. La création de l'euro a changé la donne. Politiques monétaires et budgétaires sont désormais « normalisées ». La priorité n'est plus pour les États de chercher à agir sur les équilibres macroéconomiques nationaux par le levier budgétaire. Il est désormais, nous semble-t-il, d'unifier ou au moins d'harmoniser en Europe les données structurelles telles que les systèmes fiscaux et sociaux ou les mécanismes du marché du travail, encore très différents. Il y a donc bien une large place pour le « retour au politique », mais le retour au politique ne signifie pas le retour aux errements du déficit public excessif.

Or il y a lieu d'exprimer quelque inquiétude, les divergences structurelles entre pays européens restant profondes et ne semblant pas s'atténuer.

La convergence fiscale ne progresse pas

Les taux globaux de prélèvements obligatoires ne convergent pas ⁽²⁾. En 1980, le taux des prélèvements obligatoires le plus bas de la zone euro (onze pays) était celui de l'Espagne (26 % du PIB), le taux le plus élevé celui des Pays-Bas (46 %). L'écart était de 20 points. En 1995, entre le taux le plus élevé (Belgique à 47 %) et le plus bas (Irlande à 35 %), l'écart était de 12 %. Il y a bien eu convergence, mais cette convergence s'est entièrement opérée dans les années quatre-vingt. Depuis 1990, elle s'est interrompue. L'écart reste de l'ordre de 12 points de PIB. On notera aussi que la France se situe de façon constante au-dessus de la moyenne européenne (de deux points et demi en 1980 à trois points en 1995), et qu'elle ne s'en rapproche pas.

Le taux « apparent » d'imposition de la consommation (TVA et autres impôts indirects) est relativement stable. Le taux apparent d'imposition de la consommation est passé en moyenne de 13,5 % en 1980 à 14,5 % en 1995 pour l'ensemble de l'Union européenne. Les taux au sein de la zone euro tendent à converger. Le taux le plus bas est, pour toute la période, celui de l'Espagne (12 % en 1995), le plus élevé selon les années celui de la Finlande ou de l'Irlande. L'écart entre taux extrêmes diminue. De 12 % en 1980, il revient à 9 % en 1990 et à 7 % en 1995. La France est très proche de la moyenne européenne.

Les taux d'imposition sur le travail augmentent sans converger. De 1980 à 1995, le taux d'imposition implicite sur la rémunération du travail (y compris les cotisations sociales) a augmenté en moyenne de 35 % à 42 %. De 1980 à 1995, l'écart entre le taux le plus bas (Irlande en 1980 et en 1995) et le taux le plus élevé (Pays-Bas en 1980, Finlande en 1995) ne diminue pas :

22 points en 1980, 24 points en 1995. La France est toujours au-dessus de la moyenne européenne (de deux points et demi en 1995 comme en 1980).

Les taux d'imposition sur les autres facteurs de production ont convergé très partiellement. Le taux implicite sur les autres facteurs peut être très grossièrement assimilé à la taxation du facteur capital, bien qu'une analyse plus fine serait certainement nécessaire. Les taux nationaux ont un peu convergé. L'écart passe de 42 % en 1980 (entre l'Allemagne et la Finlande), à 30 % en 1995 (écart entre la France et le Portugal). Mais l'écart ne diminue plus depuis 1990. On notera enfin que la France est toujours au-dessus de la moyenne européenne, l'écart ayant même augmenté de quatre points en 1980 à dix points en 1995.

Les « marchés du travail » restent cloisonnés

Les analyses des marchés du travail et de la lutte contre le chômage (chapitre 9) proposées par l'OFCE laissent perplexe. La similitude de certaines évolutions comme la féminisation ou la tertiarisation de l'emploi n'est pas en soi un signe d'unification du marché européen. Un marché est unifié s'il y a une concurrence effective du côté de l'offre et de la demande, une transparence suffisante de l'information et un ajustement relativement rapide des prix.

Une étude récente de l'OCDE apporte quelques lumières, notamment sur l'impact des règles protectrices de l'emploi sur la performance du marché du travail (*Perspectives de l'emploi, juin 1999*). La méthode consiste à calculer un indicateur synthétique chiffré, représentatif du caractère plus ou moins restrictif de la réglementation protectrice de l'emploi, puis à calculer des corrélations entre cet indicateur et les paramètres de performance du marché du travail (taux d'emploi et taux de chômage notamment).

Aucune relation statistique claire n'apparaît entre législation du travail et taux de chômage. En revanche, les corrélations montrent qu'une législation restrictive s'accompagne généralement d'un niveau d'emploi et d'un taux d'activité bas. Il apparaît aussi que la législation française est parmi les plus restrictives et qu'elle s'est plutôt renforcée dans la dernière décennie.

L'OCDE a défini 22 indicateurs partiels (notés de 0 à 6) pour mesurer les contraintes sur les contrats de travail, la réglementation des contrats temporaires et de l'intérim, enfin les règles des licenciements collectifs. Les notes augmentent avec le degré de contrainte. Les indicateurs de base sont ensuite pondérés pour aboutir à un indice synthétique de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi.

L'indice moyen pondéré permet de comparer entre eux les vingt-huit pays de l'OCDE et de rechercher des corrélations avec des indicateurs de performance du

2. Les chiffres cités sont tous tirés de l'étude annuelle d'Eurostat sur les recettes publiques.

marché du travail. Selon ce calcul, entre la fin des années quatre-vingt et la fin des années quatre-vingt-dix, le degré de contrainte de la législation française se serait plutôt renforcé, contrairement à une idée souvent avancée. Le rang de la France sur une échelle de degrés de contrainte croissants, est actuellement de 21 (sur 27 pays). Seuls les pays d'Europe méridionale (Grèce, Italie, Portugal, Espagne, Turquie) ont une législation plus contraignante. La législation française serait donc parmi les plus restrictives.

Si l'on rapproche l'indice de rigueur de la législation et le taux de chômage, l'économétrie ne fait pas apparaître de corrélation significative, les points représentatifs des différents pays étant très dispersés. On observe en revanche une corrélation négative et générale entre l'indice de rigueur de la législation et le taux d'activité (population active rapportée à la population d'âge actif) ainsi qu'avec le taux d'emploi (rapport entre emploi et population d'âge actif). Par exemple, la proportion de Français (hommes et femmes) âgés de 15 à 64 ans qui ont un emploi est proche de 67 % de la population âgée de 15 à 64 ans. La proportion analogue est de 74 % pour les États-Unis, dont l'« indice de protection de l'emploi » est faible.

Les choses se passent, en définitive, comme si une législation plus restrictive, édictée dans l'intention de protéger l'emploi, avait surtout pour effet de limiter l'accès au marché du travail et l'accès à l'emploi. Cette observation invite à s'interroger sérieusement sur le sens même des législations protectrices de l'emploi. Favorisent-elles l'emploi ou protègent-elles plutôt l'emploi de ceux qui ont un emploi ?

Le point important pour notre débat est la grande dispersion des situations au sein de l'Europe. L'Europe relève actuellement du « modèle de séparation » et celui-ci risque de bloquer l'intégration européenne.

Durée du travail et lutte contre le chômage

Enfin, le rapport de l'OFCE classe les remèdes prescrits dans la lutte contre le chômage selon qu'ils agissent au sein du marché du travail plutôt sur l'offre ou la demande de travail. Il rappelle qu'une façon de lutter contre le chômage via le marché du travail est

le partage du temps de travail. Sans doute ; mais les affirmations qui suivent laissent perplexes : « *cette voie est récemment suivie par un grand nombre de pays européens dont la France et l'Italie. Les Pays-Bas, l'Allemagne et les pays scandinaves ont opté pour cette voie depuis le début des années soixante-dix.* »... « *L'Allemagne, depuis 1992, est le pays où la réduction du temps de travail demeure la plus vigoureuse. En 1995, c'est le pays où la durée du travail hebdomadaire est la plus faible en dehors des pays scandinaves et des Pays-Bas.* ». Ces affirmations mériteraient au moins quelques preuves. La réalité est certes difficile à mesurer, mais les statistiques existantes sont loin d'étayer le discours de l'OFCE comme l'illustre le tableau suivant :

Les « durées du travail » en Europe

	Durée hebdomadaire habituelle du travail pour les salariés à temps complet (1995, en heures)	Estimation du nombre moyen d'heures de travail sur le cycle de vie (salariés, 15-70 ans)		
		Hommes	Femmes	Ensemble
Allemagne	39,7	64 578	38 429	51 642
France	39,9	60 635	38 922	49 507
Italie	38,4	61 825	28 095	44 501
Pays-Bas	39,5	61 622	30 195	45 218
Royaume-Uni	43,9	73 904	41 052	56 918
Europe	40,3	65 098	36 418	50 559

Sources : Eurostat et calculs Direction de la Prévision

Ce que montrent les données publiées, c'est plutôt que la France est actuellement (avant réduction de la durée hebdomadaire) dans la moyenne (voire même en dessous), que la « vigoureuse » réduction du temps de travail en Allemagne laisse la durée hebdomadaire dans ce pays très proche de celle de la France, et que la durée du travail normale (la question du temps partiel est une toute autre question) aux Pays-Bas est aussi très proche de celle de la France. La réalité actuelle est, en fait, que les habitudes et les normes de travail dans les pays d'Europe sont proches. Il y a, de ce point de vue, convergence en Europe continentale. Le paradoxe de la situation est que la France s'engage dans la voie de la divergence. On peut craindre que le modèle de séparation n'ait encore de beaux jours devant lui. ■